

## **Projeto de Lei n.º 154/XIV/1.ª (PCP)**

**Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes**

Data de admissão: 16 de dezembro de 2019

Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª)

### **Índice**

#### **I. Análise da iniciativa**

#### **II. Enquadramento parlamentar**

#### **III. Apreciação dos requisitos formais**

#### **IV. Análise de direito comparado**

#### **V. Consultas e contributos**

#### **VI. Avaliação prévia de impacto**

#### **VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Leonor Calvão Borges (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Paula Faria (BIB) e Filipe Xavier (DAC)

**Data:** 22 de janeiro de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Com a presente iniciativa pretendem os proponentes a conceção de ação social escolar no Ensino Superior assente no princípio de que deve ser assegurada a possibilidade real de frequência do Ensino Superior a todos os que, independentemente da sua situação económica, revelem capacidade para o frequentar, considerando que compete ao Estado *financiar o sistema de ação social escolar do Ensino Superior, na realização dos objetivos de política educativa constitucionalmente definidos.*

Assim, pretendem que esta iniciativa estabeleça os princípios orientadores da ação social escolar no Ensino Superior, definindo os apoios específicos aos estudantes, concretizada através de apoios indiretos e diretos visando a compensação económica, social e educativa dos estudantes, nomeadamente consagrando um investimento e reforço da Lei de Financiamento do Ensino Superior.

- **Enquadramento jurídico nacional**

De acordo com a [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) “os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: no ensino...” [alínea a) do n.º 1 do art.º n.º 70], “todos têm direito à educação e à cultura. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais (...)” (art.º 73.º) e “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (...) incumbe ao Estado: a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito; (...) [alínea d)] Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso a graus mais elevados do ensino (...) [alínea e)] Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino” (art.º 74.º).

A este respeito, afirmam Vital Moreira e Gomes Canotilho<sup>1</sup> que, da alínea d) do n.º 2 do artigo 74.º, “*resulta uma obrigação pública de garantir a todos o acesso a graus mais elevados do ensino, investigação científica e criação artística mediante a abolição e superação dos obstáculos baseados em motivos diferentes das capacidades de cada um, nomeadamente por motivos de carências sociais e económicas (...) consiste precisamente na criação pelo Estado, através de uma adequada política social e escolar, de apoios e estímulos que permitam o acesso de pessoas sem condições económicas às formas superiores de ensino, de investigação e de cultura; isto no sentido de estabelecer uma igualdade material de oportunidades, de superar as desigualdades económicas, sociais e culturais (...) O alargamento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino – incluindo desde logo a ausência de propinas – significa que a gratuitidade não se limita à escolaridade básica obrigatória, antes se deve estender aos vários graus de ensino (secundário e superior). Trata-se de uma imposição constitucional permanente, de realização progressiva, de acordo com as disponibilidades públicas (...) de realização progressiva (...) por fases (...) a gratuitidade do ensino superior para todos os desprovidos de meios para suportar os encargos escolares (...) havendo que estabelecer prioridades, por razões de limitação de recursos financeiros (...), devendo privilegiar os alunos que não estão em condições, individuais e/ou familiares, de suportar os custos económicos e financeiros do ensino superior”.*

Jorge Miranda<sup>2</sup>, por seu lado, considera que “*No n.º 2 [do art.º 74.º] enunciam-se alguns dos meios adequados a suportar as desigualdades e a promover o efetivo acesso e êxito escolar. Não são os únicos. Outros existem, e não pouco importantes, a começar pela ação social escolar (bolsas de estudo, alojamento, alimentação, transporte, assistência na doença, etc.), e outros podem ser estabelecidos em correspondência com as transformações do próprio ensino, da ciência e da sociedade”.*

Em 1993, o [Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril](#) (alterado pelo [Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de maio](#), pela [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º](#)

---

<sup>1</sup> Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, *CRP Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 897 e 899.

<sup>2</sup> Miranda, Jorge, Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, Artigos 1º a 79º*, 2.ª edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2005, p. 1415, 1416, 1417 e 1418.

[204/2009, de 31 de agosto](#)) estabeleceu os princípios da política de ação social no ensino superior e fixa como objetivos desta política a prestação de serviços e a concessão de apoios aos estudantes do ensino superior, tais como bolsas de estudo, alimentação em cantinas e bares, alojamentos, serviços de saúde, atividades desportivas e culturais, empréstimos, reprografia, livros e material escolar. Para além disso, estabeleceu que o sistema de ação social no ensino superior integra os seguintes órgãos, cujas composição e competências são definidas no presente diploma: o conselho nacional para a ação social no ensino superior, os conselhos de ação social e os serviços de ação social. Também define a fiscalização e o regime sancionatório no âmbito das atividades dos serviços de ação social e extingue os serviços médico-sociais universitários de Lisboa, cujas competências transfere para os serviços de ação social das instituições de ensino superior público de Lisboa e para o serviço nacional de saúde.

Dez anos depois, a primeira Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior surge com a [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#)<sup>3</sup>, cujo do artigo 3.º na alínea d) dispõe que “o princípio da não exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de ação social escolar” e cujo art.º 18 estabelece que “1 - O Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir a existência de um sistema de ação social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes. 2 — A ação social garante que nenhum estudante será excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira.”

A lei em apreço prevê também a questão do financiamento do ensino superior não público, através do seu artigo 32.º.

A [Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto](#), que procede à segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo ([Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#)) e à primeira alteração à Lei de

---

<sup>3</sup> Cujos art.ºs 16.º e 17.º foram, respetivamente, alterado pela [Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto](#) e revogado pela [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#).

Bases do Financiamento do Ensino Superior acima aludida (Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto), revela no n.º 2 do seu artigo 30.º (Ação social escolar) que *“os serviços de ação social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de ações, em que avultam a participação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo”*.

Refira-se igualmente o [Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de setembro](#), que visa criar um sistema específico de empréstimos a estudantes e bolseiros do ensino superior, investigadores e instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 211/98, de 16 de julho, que regula a atividade das sociedades de garantia mútua.

Por seu lado, a [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#), estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior, estabelecendo que: *“1 - Na sua relação com os estudantes, o Estado assegura a existência de um sistema de ação social escolar que favoreça o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem-sucedida, com discriminação positiva dos estudantes economicamente carenciados com adequado aproveitamento escolar. 2 — A ação social escolar garante que nenhum estudante é excluído do sistema do ensino superior por incapacidade financeira. 3 — No âmbito do sistema de ação social escolar, o Estado concede apoios diretos e indiretos geridos de forma flexível e descentralizada”* (artigo 20.º), mencionando ainda as modalidades de apoio social existentes: direto, onde se incluem as bolsas de estudo e os auxílios de emergência, e indireto, que compreendem apoios ao acesso à alimentação e ao alojamento, etc. Cada universidade e instituto públicos têm um serviço vocacionado para assegurar as funções da ação social escolar gozando de autonomia administrativa e financeira (artigo 128.º).

Destaca-se ainda a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2009, de 10 de julho](#), que aprovou um conjunto de medidas de apoio social aos estudantes do ensino superior, nomeadamente o *“reforço da ação social escolar, com o crescimento do número de bolseiros e o aumento da dotação orçamental para os serviços de ação social. Hoje, mais de 73 mil estudantes, correspondendo a um quinto do total de alunos, beneficiam*

da ação social escolar. A segunda decisão foi a criação dos empréstimos para estudos superiores, uma medida há muito estudada e prometida que este Governo finalmente efetivou. Cerca de 6500 estudantes beneficiam de empréstimos para realizar os seus estudos, com garantia do Estado. Mas as dificuldades que vivemos, por efeito da crise económica internacional, exigem um esforço adicional do Estado social, isto é, de todos nós, para apoiar as famílias no melhor investimento que podem fazer para o futuro dos seus filhos, que é proporcionar-lhes estudos superiores. E este esforço deve fazer -se, sobretudo, em favor das famílias com menores rendimentos. Neste sentido, o Governo decidiu tomar as seguintes medidas: Aumento extraordinário, em 10 %, do valor das bolsas de ação social escolar no ensino superior para estudantes não deslocados e de 15 % para estudantes deslocados, medida que beneficia um em cada cinco estudantes, num total superior a 73 mil, podendo o aumento anual da bolsa chegar, nos estudantes mais carenciados que estejam deslocados da sua família, aos € 700; Aumento em 50 % do valor da sua bolsa Erasmus para os estudantes bolseiros da ação social que se encontrem em mobilidade internacional ao abrigo do Programa Erasmus, mantendo totalmente o direito à bolsa de ação social durante a estada no estrangeiro; Alargamento do passe escolar aos jovens que frequentem o ensino superior até aos 23 anos, inclusive, através da criação de um novo passe”.

O [Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de agosto](#), que procede à terceira alteração do [Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril](#) (acima mencionado), promove o acesso aos benefícios da ação social do ensino superior aos estudantes estrangeiros titulares de autorização de residência permanente ou beneficiários do estatuto de residente de longa duração.

O [Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho](#) estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários, procedendo à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 164/99](#), de 13 de maio, à segunda alteração à [Lei n.º 13/2003](#), de 21 de maio, à quinta

alteração ao [Decreto-Lei n.º 176/2003](#), de 2 de agosto, à segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 283/2003](#), de 8 de novembro, e à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 91/2009](#), de 9 de abril.

Recorde-se, em correlação com a matéria em apreço, a [Resolução da Assembleia da República n.º 81/2011](#), de 11 de abril, aprovada por unanimidade, que formula recomendações ao Governo no âmbito da ação social escolar para o ensino superior, no quadro da revisão das normas reguladoras das bolsas de ação social para o ensino superior e das respetivas normas técnicas, a efetuar pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), em articulação com o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), com o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e com o movimento associativo, apelando a uma maior celeridade e eficiência ao sistema de forma a reduzir substancialmente o período de resposta aos requerimentos de bolsa de estudo; ao reforço dos mecanismos de resposta de urgência em caso de verificação de situações de carência; à revisão das regras de cálculo do rendimento do agregado familiar em casos de especial carência; à adaptação do regulamento de modo a não penalizar os agregados familiares com maior dimensão; à obrigação de identificação do conceito de aluno deslocado por cada serviço de ação social; à manutenção no próximo ano letivo de um regime transitório para os estudantes que se candidataram inicialmente ao abrigo do regime de bolsas anterior; à reorganização dos serviços de ação social escolar do ensino superior no sentido de os dotar de maior eficiência e capacidade de resposta, à manutenção dos valores para ação social direta e à revisão do regime de atualização de preços da ação social escolar indireta.

A [Lei n.º 15/2011, de 3 de maio](#), altera o [Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho](#), de forma a retirar as bolsas de estudo e de formação do âmbito da ação social escolar, incumbindo o Governo de criar legislação específica para efeitos de verificação da condição de recurso, a partir do ano letivo de 2011-2012.

Refira-se ainda que o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior é aprovado pelo [Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de junho](#) (retificado

pela [Declaração de Retificação n.º 1051/2012, de 14 de agosto](#)), e que as regras para a divulgação oficial da informação sobre os requerimentos de bolsa de estudo apresentados pelos estudantes do ensino superior foram fixadas pelo [Despacho n.º 15268/2012, de 28 de novembro](#). O [Despacho n.º 5404/2017, de 21 de junho](#) - Regulamento de Atribuição de Bolsas de estudo a Estudantes do Ensino Superior, veio introduzir novas alterações ao regulamento.

E ainda o [Despacho n.º 13531/2009, 9 de junho](#) que aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo por Mérito a Estudantes de Instituições de Ensino Superior, com as alterações introduzidas pelo [Despacho n.º 7761/2017, de 4 de setembro](#).

Por sua vez a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2013, de 5 de março](#), aprova na sequência da elaboração do Livro Branco, as orientações estratégicas de intervenção para a política da juventude, que intenta “*tornar mais eficaz a ação social direta e indireta, sobretudo no ensino superior*”.

A [Lei n.º 71/2017, de 16 de agosto](#) que define os preços máximos de refeição e de alojamento para estudantes do ensino superior em função do indexante de apoios sociais.

E o [Despacho n.º 8584/2017, de 29 de setembro](#) aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de estudo para Frequência do Ensino Superior de Estudantes com Incapacidade Igual ou Superior a 60%

## II. Enquadramento parlamentar

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**
  - [Projeto de Lei 167/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Isenção de propinas em todos os ciclos de estudos do ensino superior para estudantes com deficiência;



- [Projeto de Lei 153/XIV/1.<sup>a</sup> \(PCP\)](#) - Financiamento do Ensino Superior Público;
- Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP) verificou-se que, neste momento, não se encontra pendente qualquer petição sobre matéria idêntica ou conexa.
- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**
  - Iniciativas anteriores relevantes sobre a matéria:
    - [Projeto de Lei n.º 1121/XIII/4.<sup>a</sup> \(PAN\)](#) - Altera a Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, estabelecendo mecanismos de regularização de dívida por não pagamento de propinas em instituições de ensino superior públicas.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
    - [Projeto de Lei n.º 1120/XIII/4.<sup>a</sup> \(PCP\)](#) - Plano extraordinário de alojamento temporário para estudantes no ensino superior público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
    - [Projeto de Lei n.º 1119/XIII/4.<sup>a</sup> \(PCP\)](#) - Eliminação faseada das propinas no Ensino Superior Público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
    - [Projeto de Lei n.º 1118/XIII/4.<sup>a</sup> \(PCP\)](#) - Eliminação das taxas e emolumentos nas Instituições do Ensino Superior Públicas.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.

- [Projeto de Lei n.º 1117/XIII/4.ª \(PCP\)](#) - Determina como única consequência pelo incumprimento do pagamento das propinas o não reconhecimento do ato académico.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Lei n.º 1116/XIII/4.ª \(PCP\)](#) - Estabelece um regime transitório de isenção de propinas no ensino superior público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Lei n.º 1115/XIII/4.ª \(PCP\)](#) - Aumento do valor das bolsas de estudo no ensino superior público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Lei n.º 1112/XIII/4.ª \(CDS-PP\)](#) - Incentiva o arrendamento de quartos a estudantes, procedendo à alteração do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na redação atual.  
Votação: Caducou no final da Legislatura;
- [Projeto de Lei n.º 1108/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Cria um teto máximo para o valor das propinas de 2º e 3º ciclos de estudos no ensino superior público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Lei n.º 1107/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Mecanismo extraordinário de regularização de dívidas por não pagamento de propinas nas instituições de ensino superior públicas;  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.

- [Projeto de Lei n.º 1106/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Estabelece o fim das propinas nas licenciaturas e nos mestrados integrados do Ensino Superior Público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Lei n.º 878/XIII/3.ª \(PEV\)](#) - Altera a Lei nº 37/2003, de 22 de agosto, fixando uma diminuição progressiva do valor das propinas pagas pelos estudantes do ensino superior.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Resolução n.º 1970/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Pela criação de uma tabela nacional de taxas e emolumentos no Ensino Superior Público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Resolução n.º 1969/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Plano de emergência para o alojamento estudantil.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Resolução n.º 1968/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Contempla uma data limite para a transferência do primeiro montante referente a bolsas de estudo para estudantes do Ensino Superior.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.
- [Projeto de Resolução n.º 1012/XIII/2.ª \(PEV\)](#) - Pela progressiva gratuidade do ensino superior público.  
Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.

- Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP) não se localizou qualquer petição sobre matéria idêntica ou conexa.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por dez Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O artigo 36.º adia a entrada em vigor para a data de publicação do Orçamento do Estado posterior à sua publicação, sendo a produção de efeitos das revogações previstas no artigo 35.º remetida para o ano letivo subsequente à aprovação do diploma regulamentador previsto no artigo 34.º, mostrando-se assim acutelado o limite à

apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, designado “lei-travão”.

Deu entrada a 11 de dezembro de 2019, foi admitida em 16 de dezembro, e baixou, na generalidade, à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto, tendo sido anunciada no dia 18 de dezembro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O presente projeto de lei estabelece os princípios orientadores da ação social escolar no ensino superior, aplicável com as necessárias adaptações ao ensino particular e cooperativo público, e procede à revogação do [Decreto-Lei n.º 123/93, de 22 de abril](#) alterado pela Lei n.º 113/97, de 16 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 120/2007, de 3 de maio, pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de agosto, e revoga ainda o Despacho n.º 5404/2017 e suas posteriores alterações e o artigo 128.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro. As regras de legística indicam que revogação de um artigo da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, é uma alteração à mesma introduzida por esta lei cujo número de ordem, tal como a revogação total de uma lei, deve ser feita constar do título por razões informativas.

Assim, relativamente ao título, sugere-se o seguinte:

**Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior, define apoios específicos aos estudantes, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, e à revogação do Decreto-Lei n.º 123/93, de 22 de abril**

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo

3.º da *lei formulário*, e entra em vigor com a Lei do Orçamento do Estado posterior à sua publicação, conforme previsto no artigo 36.º do articulado e no n.º 2 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, segundo o qual “Os atos legislativos entram em vigor no dia nele fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.”

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê, no seu artigo 34.º, a regulamentação das suas normas, no prazo de seis meses após a sua publicação.

#### IV. **Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento internacional**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

##### **ESPAÑA**

Em Espanha, o diploma enquadrador da matéria em apreço é a [Orden ECI/1815/2005](#), de 6 de junho, *por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de becas y ayudas al estudio por el Ministerio de Educación y Ciencia*, aprovado com base no artigo 45.º (*Becas y ayudas al estudio*) da [Ley 6/2001, de 21 de dezembro](#), *Orgánica de Universidades* (texto consolidado, cfr. alterado pela *Ley Orgánica 4/2007*, de 12 de abril).

O Ministério da Educação lança anualmente diversas modalidades de bolsas destinadas aos estudantes do ensino superior, conforme previsto na [Resolución de 13 de agosto de 2013](#), *de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios*.

Refira-se também o [Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto](#), que estabelece os limites de rendimento e património do agregado familiar e os valores de bolsas de estudo e apoio financeiro a atribuir por parte do Ministério da Educação, Cultura e Desporto, a aplicar no ano letivo 2013-2014, e que se encontra ainda vigente, alterando parcialmente o [Decreto Real 1721/2007](#), de 21 de dezembro, que estabelece o sistema de bolsas de estudo personalizado.

O citado Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, estabelece uma nova fórmula de distribuição proporcional de apoios, considerando o rendimento do agregado familiar e o desempenho do aluno, assim como a situação económica desfavorável das famílias que estão abaixo do limiar de um salário familiar e a situação dos estudantes deslocados das suas residências.

### FRANÇA

De acordo com o preâmbulo da [Constituição de 27 de outubro de 1946](#), “a Nação garante a igualdade de acesso das crianças e dos adultos ao ensino, à formação profissional e à cultura. A organização do ensino público gratuito e laico em todos os graus de ensino é um dever do Estado”.

Em conformidade com as disposições do artigo [L. 443-4](#) e [L. 821-1](#) do [Code de l'éducation](#), o Estado (a administração central ou as *collectivités territoriales*) pode conceder bolsas/auxílio financeiro a estudantes. Este apoio destina-se a promover o acesso ao ensino superior, melhorar as condições de estudo e contribuir para o sucesso escolar do aluno, sendo os auxílios concedidos pelo Estado os seguintes: bolsa de ensino superior assente em critérios sociais; apoios complementares ao mérito, à mobilidade internacional, os apoios de urgência, os empréstimos e os apoios ao alojamento.

Considere-se também a [Lei n.º 2013-660, de 22 de julho](#), relativa ao ensino superior e à investigação, assim como o [Arrêté du 21 juillet 2017](#) portant sur les taux des bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour l'année universitaire 2017-2018.

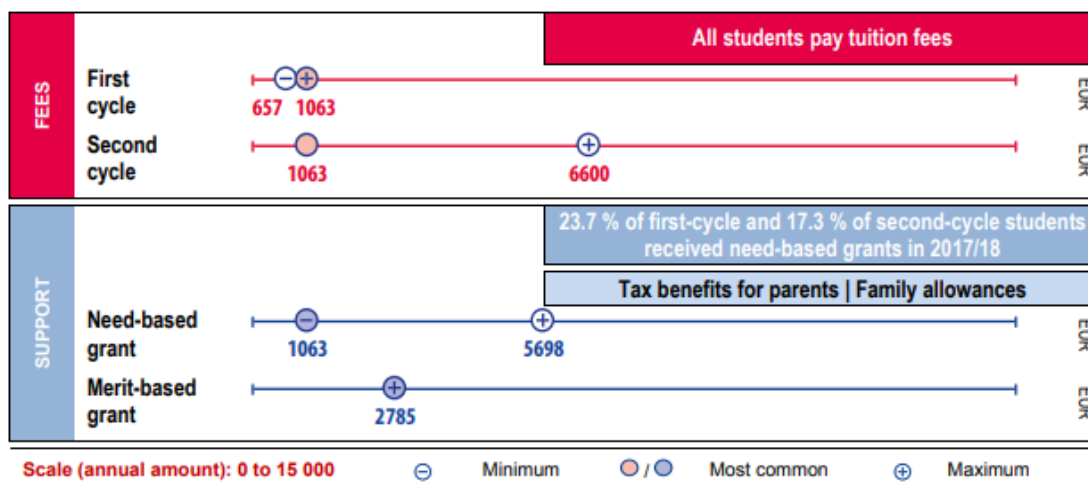
Refira-se a existência do [CNOUS](#) (Centro Nacional do trabalho universitário e escolar) – criado pela [Loi n°55-425 du 16 avril 1955 portant reorganisation des services des oeuvres sociales en faveur des étudiants](#) – cujo objetivo é o de garantir as mesmas oportunidades de acesso e de êxito escolar a todos os estudantes do ensino superior, acompanhando a sua vida quotidiana com vista a prestar-lhes o apoio necessário para a prossecução desse fim.

O [Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation](#) disponibiliza na sua página web, as [Modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2017-2018](#)

## Organizações internacionais

### EURYDICE

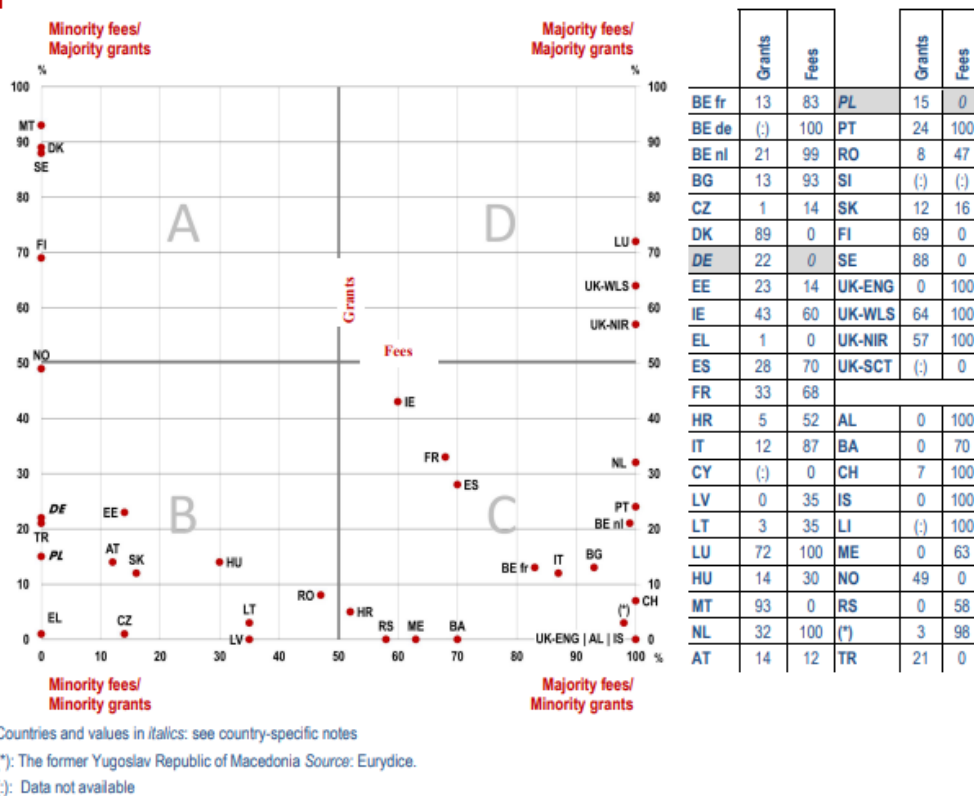
Um estudo recente da rede europeia Eurydice, intitulado “[National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019](#)”, apresenta a percentagem de pagantes e beneficiários de apoios sociais de entre os estudantes do 1º ciclo nos países Europeus, apresentando a seguinte tabela para **Portugal** (página 61):





Apresentando a seguinte tabela para os países Europeus (pág. 30):

**Figure 15: Percentage of students paying annual fees above EUR 100 and percentage of beneficiaries of grants among first-cycle full-time home students, 2017/18**



## V. Consultas e contributos

### • Consultas

Sugere-se a consulta, em sede de especialidade, das seguintes entidades:

- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- Ministro das Finanças;
- Conselho Nacional de Educação;
- CRUP - Conselho de Reitores;
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
- APESP – Associação Ensino Superior Privado;
- Associações Académicas;

- FNAEESP – Fed. Nac. Ass. Estudantes do Ensino Superior Politécnico;
- FNAEESPC – Fed. Nac. Ass. Estudantes Ensino Superior Particular e Cooperativo;
- Estabelecimentos de Ensino Superior Públicos e Privados.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a [ficha de avaliação de impacto de género \(AIG\)](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, concluindo tratar-se de uma iniciativa legislativa de impacto neutro.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

**ESTRATÉGIAS de ação social no ensino superior** [Em linha]. [S.l.] : Instituto Politécnico de Setúbal, 2015. [Consult. 04 abr. 2018]. Disponível na intranet da AR: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124452&img=8429&save=true>>

Resumo: O presente relatório visa estudar a ação social no ensino superior como fator estratégico capaz de influenciar a igualdade de oportunidades, no acesso e frequência deste tipo de ensino, aos estudantes oriundos de agregados familiares com níveis de rendimento mais baixos. De acordo com o autor, a ação social no ensino superior constitui, de facto, «uma ferramenta fundamental de política social capaz de promover a igualdade de oportunidades e a equidade social no ensino superior (...) constituindo, portanto, um veículo privilegiado de promoção da mobilidade social ascendente». Os resultados do estudo apontam para um número significativo de estudantes que sem este tipo de apoios ficaria excluído deste nível educacional e, conseqüentemente, impossibilitados de usufruir dos benefícios pessoais e profissionais que o ensino superior lhes pode proporcionar.

HAUSCHILDT, Kristina; VÖGTLE, Eva Maria; GWOSC, Christoph - **Social and economic conditions of student life in Europe** [Em linha] : **synopsis of indicators : EUROSTUDENT VI 2016-2018**. Bielefeld : German Centre for Higher Education Research and Science Studies, 2018. [Consult. 19 dez. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL::<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=117573&img=8452&save=true>> ISBN 978-3-7639-5913-6

Resumo: Esta publicação dos resultados do EUROSTUDENT VI (2016-2018) representa um contributo importante para a investigação comparada sobre ensino superior na Europa. Fornece uma sinopse abrangente dos indicadores relativos às

condições económicas da vida e mobilidade temporária dos estudantes, em 28 países do Espaço Europeu de Ensino Superior (EHEA). O estudo fornece dados comparativos atualizados, relativamente aos seguintes fatores: características da população estudantil; origem socioeconómica dos estudantes; recursos económicos, condições de vida e de habitação; despesas com educação; rendimentos provenientes do emprego e mobilidade.

O capítulo B7 “Student resources” (p. 146-172) aborda a questão dos recursos económicos dos estudantes, apresentando quadros comparativos e respetivas conclusões sobre os pontos analisados, designadamente: dificuldades financeiras; fontes de rendimento; apoio familiar e apoios financeiros concedidos pelo Estado, que compreendem empréstimos reembolsáveis, bolsas de estudos e subvenções.

OCDE - **Education at a Glance 2019** [Em linha] : **OECD Indicators**. Paris : OCDE, 2019. [Consult. 19 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119001&img=13528&save=true>> ISBN 978-92-64-88811-1

Resumo: O “Education at a Glance 2019” oferece um conjunto rico de indicadores atualizados e comparáveis, que reflete um consenso entre os profissionais sobre como medir o estado atual da educação a nível internacional. Os indicadores fornecem informações sobre os recursos humanos e financeiros investidos na educação; de que forma os sistemas de educação e aprendizagem operam e evoluem, bem como o retorno dos investimentos em educação. Os indicadores são organizados tematicamente e cada um é acompanhado por informações sobre o contexto político e uma interpretação dos dados.

O indicador “C5. How much do tertiary students pay and what public support do they receive?” (p. 314 a 331) apresenta dados concretos relativamente às propinas cobradas pelas instituições de ensino superior público e os sistemas de apoio financeiro aos estudantes nos países da OCDE. O apoio público aos estudantes e suas famílias pode ser uma maneira de incentivar a participação na educação ao mesmo tempo que, indiretamente, financia instituições de ensino superior. A canalização de financiamento para instituições através dos estudantes também pode ajudar a aumentar a competição

entre instituições e a responder melhor às necessidades dos alunos. Este apoio pode assumir formas diversas, incluindo subsídios, abonos de família para estudantes, benefícios fiscais para os estudantes ou suas famílias ou outras subvenções. Verificou-se que os mecanismos financeiros de apoio aos alunos matriculados no ensino superior, como bolsas de estudo e empréstimos tendem a ser mais desenvolvidos em países que cobram propinas mais altas ou naqueles onde os estudantes não pagam propinas.

PORTUGAL. Conselho Nacional de Educação - **Estado da Educação 2017** [Em linha]. Lisboa : Conselho Nacional de Educação, 2018. [Consult. 19 dez. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=123490&img=12617&save=true>> ISBN: 978-989-8841-20-9

Resumo: Nesta obra, do Conselho Nacional de Educação sobre o Estado da Educação 2017, destacamos o Ponto “7.2. Medidas de equidade para o ensino superior” (p. 329-337), no qual podemos encontrar informação relativamente às medidas de apoio social aos estudantes do ensino superior em Portugal. O Sistema de Ação Social (SAS) no ensino superior proporciona aos estudantes oriundos de agregados familiares, com níveis de rendimento mais baixos, meios financeiros que permitem a realização dos estudos superiores. Neste contexto são atribuídas bolsas de estudo, sendo que em 2017 se registou um total de 71 931 bolseiros. «Face ao total de estudantes, a percentagem de bolsas atribuídas é de 19,9%, a mais elevada desde 2008. São ainda facultados outros tipos de apoios sociais: alojamento em residência dos Serviços de Ação Social, componente de alojamento, auxílios de emergência e benefício anual de transporte. Refere ainda o Programa + Superior responsável pela atribuição de bolsas de mobilidade a jovens oriundos de famílias carenciadas como incentivo à frequência do ensino superior público em regiões do interior com menor pressão demográfica. Os estudantes com necessidades especiais também beneficiam de algumas medidas, tais como: bolsas de estudo, cumulativamente com outros apoios que lhes sejam conferidos; criação de condições especiais de acesso (contingente especial) e produção de recursos educativos apropriados para esses estudantes.

UNIÃO EUROPEIA. Eurydice - **The European higher education area in 2018** [Em linha] : **Bologna Process implementation report**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2018. [Consult. 18 dez. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125519&img=10780&save=true>> ISBN 978-92-9492-740-8

Resumo: O presente relatório descreve o estado de implementação do Processo de Bolonha, desde 2015, segundo diversas perspetivas, fornecendo dados estatísticos e informação contextualizada, que permite comparar os dados económicos e sociais relativos à vida dos estudantes do ensino superior na Europa.

O ponto 5.1.2.4. “Fees and financial support” (páginas 179-193) refere a questão das propinas e do apoio financeiro aos estudantes, relacionando os elementos mais importantes dos sistemas nacionais de propinas com os apoios concedidos aos estudantes, nos diversos países. Os resultados indicam que a diversidade de propinas e sistemas de apoio é muito diversa de país para país no Espaço Europeu do Ensino Superior.

Os apoios públicos aos estudantes constituem uma contribuição muito importante que lhes permite, em muitos casos, iniciar e concluir os estudos superiores, sobretudo nos casos em que as propinas são altas, não existindo nenhuma redução ou isenção. Verifica-se que os tipos de apoio concedidos são diversos, sendo os mais comuns: subvenções, empréstimos, donativos, abonos de família e benefícios fiscais para as famílias. Alguns países providenciam alojamento subsidiado ou grátis, refeições e apoio nos transportes. São fornecidos dados relativamente aos países que reservam uma maior ou menor parcela da despesa pública para apoio social aos estudantes do ensino superior (p. 184 a 186), bem como relativamente aos critérios utilizados na atribuição dos apoios (alunos socialmente mais desfavorecidos, deficientes, refugiados, mérito académico, etc.) que também variam consideravelmente de país para país.

A análise demonstra claramente que o objetivo de proporcionar igualdade de oportunidades, no ensino superior de qualidade, está longe de ser alcançado. A origem socioeconómica e o nível educacional dos pais continuam a ter um forte impacto no nível de educação superior.

UNIÃO EUROPEIA. Eurydice. **National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/19** [Em linha]. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2018. [Consult. 20 dez. 2019]. Disponível na intranet da AR : <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=118530&img=12473&save=true>> ISBN 978-92-9492-824-5

Resumo: Um dos principais desafios no desenvolvimento dos sistemas de ensino superior de qualidade é o de garantir que os alunos tenham as condições materiais necessárias para estudar e realizar o seu potencial. Este relatório, elaborado para a Comissão Europeia pela rede Eurydice, demonstra que o custo do ensino superior para os estudantes, na Europa, apresenta variações consideráveis. O apoio concedido aos estudantes assume diversas formas e procura satisfazer diferentes necessidades de país para país. O presente relatório fornece uma visão geral do sistema de propinas e de apoio operacional aos estudantes do ensino superior, nos 38 países analisadas. A informação encontra-se estruturada em duas partes distintas: uma análise geral comparativa dos países estudados e um conjunto de fichas de informação nacionais. Analisa os principais mecanismos de apoio público, designadamente: subvenções, empréstimos, bolsas, benefícios fiscais para os pais dos alunos e prestações familiares. O objetivo é explicar a interação desses elementos nos vários sistemas de ensino analisados e ajudar a interpretar os diagramas apresentados para cada país. Relativamente ao apoio aos estudantes são colocadas diversas questões: quais os estudantes, ou quais as famílias que estão em condições para aceder a apoios financeiros públicos sob a forma de subsídios, empréstimos, ou benefícios fiscais. Quais as condições e critérios aplicáveis e a quantidade de apoio prestado.